

No. W13.24.00057/III

's-Gravenhage, 24 april 2024

Bij Kabinetsmissive van 21 maart 2024, no.2024000732, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Medische Zorg, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit beschikbaarheidsbijdrage Wmg in verband met beperkingen ten aanzien van de beschikbaarheidsbijdrage voor (medische) vervolgoopleidingen, met nota van toelichting.

De Nederlandse zorgautoriteit (NZa) kan een beschikbaarheidsbijdrage toekennen aan een zorgaanbieder die bereid is (medische) vervolgoopleidingen te verzorgen. De minister wil de regie houden over het aantal opleidingsplaatsen, waarvoor een beschikbaarheidsbijdrage kan worden toegekend, en de (regionale) verdeling hiervan over de opleidende zorgaanbieders. De minister wil daarom dat de NZa alleen een beschikbaarheidsbijdrage kan toekennen voor ten hoogste de in een verdeelplan opgenomen maximale aantal opleidingsplaatsen. Dit verdeelplan wordt door de minister (jaarlijks) vastgesteld. Met dit ontwerpbesluit beoogt de regering dit te regelen. Zij acht zich hiertoe op grond van artikel 56a Wmg bevoegd.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt in de eerste plaats op dat het de vraag is of artikel 56a Wmg de regering de bevoegdheid geeft om bij algemene maatregel van bestuur (amvb) te regelen dat de NZa een beschikbaarheidsbijdrage alleen kan toekennen voor ten hoogste het aantal opleidingsplaatsen, zoals opgenomen in een door de minister vast te stellen verdeelplan. In de tweede plaats ontbreekt een toelichting op de wijze waarop zorgaanbieders in rechte kunnen opkomen tegen een onwelgevallig verdeelplan en hoe zich dit verhoudt tot de terugwerkende kracht van het Besluit.

Indien de regering wil regelen dat de minister de regie houdt over de wijze waarop de NZa gebruikmaakt van haar bevoegdheid om een beschikbaarheidsbijdrage toe te kennen, adviseert de Afdeling dit – zo nodig met spoed – via een wijziging van de Wmg te regelen. Dit vergt mogelijk meer tijd, maar voorkomt onnodige (juridische) discussies met alle (rechts)onzekerheid van dien.

## 1. Achtergrond, aanleiding en inhoud van het wetsvoorstel

### a. *Achtergrond*

De NZa is als zelfstandig bestuursorgaan belast met het markttoezicht, de marktontwikkeling en de tarief- en prestatieregulering op het terrein van de gezondheidszorg.<sup>1</sup> In verband met deze taak is de NZa bevoegd tot het toekennen van beschikbaarheidsbijdragen.<sup>2</sup> Dit zijn subsidies die, op grond van het Besluit beschikbaarheidsbijdrage Wmg (hierna: Besluit), onder meer kunnen worden toegekend aan zorgaanbieders die bereid zijn om (medische) vervolgoopleidingen te verzorgen.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Artikel 16 Wmg.

<sup>2</sup> Artikel 56a Wmg.

<sup>3</sup> Artikel 2 Besluit beschikbaarheidsbijdrage Wmg, gelezen in samenhang met onderdeel B, eerste lid, van de bijlage behorend bij dat besluit.

**AAN DE KONING**

Hiermee worden die zorgaanbieders financieel gecompenseerd voor de kosten die zij maken voor het opleiden van (medisch) specialisten.

De Wmg geeft de minister de bevoegdheid om aan de NZa algemene aanwijzingen te geven over de beschikbaarheidsbijdrage.<sup>4</sup> Op grond van deze bevoegdheid heeft de minister de NZa in 2012 en 2018, voor de kalenderjaren 2013 en 2019 en verder, opgedragen om iedere aanvraag voor een beschikbaarheidsbijdrage te toetsen aan het desbetreffende door de minister vastgestelde verdeelplan.<sup>5</sup> Dit verdeelplan geeft per opleidende zorgaanbieder en per zorgopleiding het maximaal aantal opleidingsplaatsen weer, waarvoor een beschikbaarheidsbijdrage kan worden toegekend.

Het verdeelplan komt tot stand op basis van meerdere adviezen. Zo brengt eerst het Capaciteitsorgaan een advies uit over de hoeveelheid specialisten en medisch personeel dat landelijk moet worden opgeleid om de zorgverlening op peil te houden. Op basis hiervan stelt de minister een aantal instroomplaatsen per opleiding beschikbaar. Vervolgens adviseren de stichting BOLS en de stichting TOP Opleidingsplaatsen, aan de hand van een toewijzingsprotocol en met inspraak van stakeholders en overige partijen uit het zorgveld, de minister over de verdeling van die instroomplaatsen over de opleidingsinstellingen. Tot slot stelt de minister het verdeelplan vast.

Sinds 1 januari 2013 toetst de NZa, aan de hand van beleidsregels en met het oog op de in 2012 en 2018 door de minister gegeven opdracht, iedere aanvraag voor een beschikbaarheidsbijdrage aan het desbetreffende verdeelplan.<sup>6</sup>

b. *Aanleiding*

Op 23 augustus 2022 heeft de minister het verdeelplan voor het kalenderjaar 2023 vastgesteld. Een aantal zorgaanbieders was het met de verdeling niet eens en is een beroepsprocedure gestart bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb). Het CBb heeft geoordeeld dat het door de minister vastgestelde verdeelplan een deugdelijke wettelijke grondslag mist.<sup>7</sup> De minister heeft namelijk geen bevoegdheid om ter concretisering van een aanwijzing nadere besluiten te nemen die zelf geen aanwijzing zijn. Ook mag een aanwijzing geen betrekking hebben op een individuele zorgaanbieder. Met het vaststellen van een verdeelplan waarin voor individuele zorgaanbieders per specialisme is bepaald wat het maximale aantal opleidingsplaatsen is, is de minister formeel en inhoudelijk buiten zijn in artikel 7 Wmg gegeven bevoegdheid getreden, aldus het CBb. Het CBb heeft het verdeelplan over het

---

<sup>4</sup> Artikel 7 Wmg.

<sup>5</sup> Aanwijzing van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 17 september 2012, MC-3131142, op grond van artikel 7 van de Wet marktordening gezondheidszorg, inzake beschikbaarheidsbijdrage (medische) vervolgopleiding 2013, Staatscourant 2012, nr. 20041; Aanwijzing van de Minister voor Medische Zorg van 26 juni 2018, kenmerk 1355023-177350-PZo, op grond van artikel 7 van de Wet marktordening gezondheidszorg, inzake beschikbaarheidsbijdrage (medische) vervolgopleidingen 2019 en verder, Staatscourant 2018, nr. 37253.

<sup>6</sup> Zie bijvoorbeeld de Beleidsregel beschikbaarheidsbijdrage (medische) vervolgopleidingen 2023.

<sup>7</sup> College van Beroep voor het bedrijfsleven 30 januari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:41.

kalenderjaar 2023 om die reden, en omdat door de minister geen andere bevoegdheidsgrondslag is ingeroepen, herroepen.

c. *Inhoud*

Als gevolg van de uitspraak van het CBB, kan de Nza haar besluiten over de beschikbaarheidsbijdragen (vooralsnog) niet langer baseren op het door de minister vastgestelde verdeelplan voor het kalenderjaar 2023 (en verder). De regering wil met dit voorstel deze ontstane situatie herstellen. De minister wil namelijk de regie houden over het aantal opleidingsplaatsen voor (medisch) specialisten, waarvoor de Nza een beschikbaarheidsbijdrage kan toekennen. Ook wil de minister zeggenschap over de regionale verdeling van deze opleidingsplaatsen. Het opleiden van medisch personeel is immers duur en landelijke beschikbaarheid moet gewaarborgd worden.<sup>8</sup>

Daartoe wordt nu het Besluit gewijzigd, met terugwerkende kracht tot en met 23 augustus 2022. De door de minister eerder vastgestelde verdeelplannen over de kalenderjaren 2023 en 2024 worden met het ontwerpbesluit opgenomen in een bijlage bij het Besluit. Verder wordt bepaald dat de Nza een beschikbaarheidsbijdrage voor een in dat Besluit aangewezen (medische) vervolgopleiding ten hoogste toekent voor het maximaal aantal opleidingsplaatsen, zoals vastgesteld in het desbetreffende verdeelplan dat in onderdeel D van de bijlage bij het Besluit wordt opgenomen.

2. Beoordeling van het voorstel

De Afdeling merkt op dat de minister de regie wil houden over het aantal opleidingsplaatsen, waarvoor de Nza een beschikbaarheidsbijdrage kan toekennen. Ook wil de minister zeggenschap over de regionale verdeling van die plaatsen. De regering beoogt dit in het ontwerpbesluit te regelen. De Afdeling merkt hierover het volgende op.

a. *Grondslag*

Artikel 56a Wmg biedt de regering de mogelijkheid om bij amvb vormen van zorg aan te wijzen, waarvoor de Nza een beschikbaarheidsbijdrage kan toekennen. Van deze bevoegdheid heeft de regering gebruikgemaakt. De regering heeft immers bij het Besluit onder meer (medische) vervolgoopleidingen aangewezen als een vorm van zorg, waarvoor een beschikbaarheidsbijdrage kan worden toegekend.<sup>9</sup> Echter, uit de toelichting volgt dat de regering meent dat artikel 56a Wmg haar ook de mogelijkheid biedt om bij amvb *voorwaarden, voorschriften en beperkingen* te stellen met betrekking tot die vormen van zorg.<sup>10</sup> Op grond hiervan acht de regering zich ook bevoegd om bij amvb te regelen dat de Nza een beschikbaarheidsbijdrage alleen kan toekennen voor ten hoogste het aantal opleidingsplaatsen, opgenomen in een door de minister vast te stellen verdeelplan. Een nadere toelichting op deze veronderstelde verdergaande bevoegdheid ontbreekt.

De Afdeling merkt op dat het meer voor de hand ligt artikel 56a Wmg zo uit te leggen dat de Nza (in plaats van de regering) in haar beleidsregels, voorwaarden, voorschriften en beperkingen kan stellen ten aanzien van haar bevoegdheid tot het

<sup>8</sup> Nota van toelichting, paragraaf 1.

<sup>9</sup> Onderdeel B, eerste lid, van de bijlage behorend bij het Besluit.

<sup>10</sup> Nota van toelichting, paragraaf 2.

toekennen van beschikbaarheidsbijdragen. Dit doet namelijk recht aan de omstandigheid dat het hier gaat om een discretionaire bevoegdheid van een zelfstandig bestuursorgaan en vindt ook steun in de wetgeschiedenis van artikel 56a Wmg.<sup>11</sup> Daarin wordt immers alleen gesproken over de bevoegdheid van de Nza om beschikbaarheidsbijdragen toe te kennen en de verplichting daartoe beleidsregels vast te stellen. Die regels kunnen, zo volgt uit de wetgeschiedenis, (onder meer) betrekking hebben op de wijze waarop de hoogte van de beschikbaarheidsbijdrage wordt vastgesteld.<sup>12</sup>

Zelfs als artikel 56a Wmg de regering de verdergaande bevoegdheid zou geven om bij amvb voorwaarden, voorschriften en beperkingen te stellen op de vormen van zorg, waarvoor een beschikbaarheidsbijdrage kan worden verleend, dan roept dit de vraag op of de regering met dit voorstel die bevoegdheid niet overschrijdt. Met dit voorstel wordt immers geregeld dat de Nza alleen een beschikbaarheidsbijdrage kan toekennen voor ten hoogste de in het desbetreffende verdeelplan opgenomen maximale aantal opleidingsplaatsen. Dit lijkt verder te gaan dan alleen het stellen van voorwaarden, voorschriften of beperkingen op de vormen van zorg, waarvoor een beschikbaarheidsbijdrage kan worden toegekend.

*b. Rechtsbescherming*

De Afdeling merkt daarnaast op dat de toelichting niets vermeldt over de wijze waarop zorgaanbieders in rechte kunnen opkomen tegen een onwelgevallig verdeelplan. Dit had wel moeten, ook omdat uit de genoemde procedure bij het CBb blijkt dat een aantal opleidende zorgaanbieders het niet eens zijn met het verdeelplan over het kalenderjaar 2023 en dit zich ook bij latere verdeelplannen zou kunnen voordoen. In dat licht mag op zijn minst worden verwacht dat de toelichting gedegen motiveert hoe in rechtsbescherming wordt voorzien en hoe dit zich verhoudt tot de omstandigheid dat de voorgestelde wijzigingen van het Besluit met terugwerkende kracht (tot en met 23 augustus 2022) in werking treden. Voorkomen moet worden dat opleidende zorgaanbieders niet (meer) in rechte op kunnen komen tegen een hen onwelgevallig verdeelplan.

---

<sup>11</sup> Kamerstukken II, 2009-10, 32 393, nr. 3, onderdeel K, p. 52.

<sup>12</sup> Kamerstukken II, 2009-10, 32 393, nr. 3, onderdeel K, p. 53.

c. *Conclusie*

Gelet op het voorgaande, is de Afdeling er niet van overtuigd dat de regering de situatie die is ontstaan als gevolg van de voormelde uitspraak van het CBb met dit voorstel adequaat en juridisch houdbaar heeft hersteld. Als de regering zeker wil stellen dat de minister de regie houdt over de wijze waarop de NZa gebruikmaakt van haar bevoegdheid tot het toekennen van een beschikbaarheidsbijdrage, adviseert de Afdeling dit daarom (zo nodig met spoed) via wijzigingen van de Wmg uitdrukkelijk te regelen. Daarnaast dient te worden verduidelijkt hoe opleidende zorgaanbieders in rechte kunnen opkomen tegen een hen onwelgevallig verdeelplan. Een wetswijziging vergt weliswaar meer tijd, maar voorkomt onnodige (juridische) discussies met alle (rechts)onzekerheid van dien. En dat kost nog meer tijd.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het ontwerpbesluit en adviseert dit besluit niet te nemen, tenzij het is aangepast.

De waarnemend vice-president van de Raad van State,